

**UM ENSAIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: DO INCENTIVO AO  
EMPREENDORISMO NA EUROPA AO COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA**

AN ESSAY ON TERRITORIAL DEVELOPMENT: FROM THE ENCOURAGEMENT OF  
ENTREPRENEURSHIP IN EUROPE TO THE FIGHT AGAINST POVERTY IN LATIN AMERICA

UN ENSAYO SOBRE EL DESARROLLO TERRITORIAL: DEL FOMENTO AL  
EMPREENDEORISMO EN EUROPA AL COMBATE DE LA POBREZA EN LATINOAMÉRICA

Estevan Leopoldo de Freitas Coca

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp)- Presidente Prudente-SP

[estevanleopoldo@yahoo.com.br](mailto:estevanleopoldo@yahoo.com.br)

Ricardo Barbosa Júnior

Universidade Federal de Goiás

[ribarbosajr@gmail.com](mailto:ribarbosajr@gmail.com)

**Resumo**

Desde o começo da década de 2000, diversas políticas de desenvolvimento territorial têm sido aplicadas em países da América Latina como forma de combater a pobreza e promover de regiões estagnadas econômica e socialmente. Neste ensaio, destacamos como essas políticas trazem subsídios de experiências europeias. Objetiva-se propor um rompimento com a abordagem dicotômica: estratégia de fortalecimento do capitalismo *versus* proposta de caráter emancipatório. Para isso, foi realizada uma ampla revisão bibliográfica e documental visando compreender as dinâmicas que caracterizam o desenvolvimento territorial na América Latina. Assim, defende-se que a incorporação da abordagem territorial do desenvolvimento na América Latina é produto das contradições de governos que, apesar de não romperem estruturalmente com o capitalismo, têm dado maior vazão às políticas de cunho social.

**Palavras-chave:** *América Latina; desenvolvimento territorial; políticas sociais; combate à pobreza; sociedade civil.*

**Abstract**

Since the early 2000s, multiple territorial development policies have been applied in Latin America as a way to fight poverty and promote economically and socially stagnant regions. In this essay, we highlight how these policies are subsidised by European experiences. With the purpose of proposing a rupture from the dichotomous approach: capitalist strengthening strategy *versus* emancipatory proposal. To this end, a

comprehensive literature and documental review was conducted seeking to understand the dynamics that characterize territorial development in Latin America. Thus, we argue that the incorporation of the territorial approach of development in Latin America is the product of the contradictions of governments, whom although have not structurally ruptured with capitalism, have given space for more socially oriented policies.

**Key words:** *Latin America; territorial development; social policy; combating poverty; civil society.*

## **Resumen**

Desde el principio de los años 2000, varias políticas de desarrollo territorial se han aplicado en América Latina como una manera de combatir la pobreza y de promoción de las regiones económica y socialmente estancadas. En este ensayo, se destaca cómo estas políticas someter las subvenciones de las experiencias europeas. El objetivo es proponer una ruptura con el enfoque dicotómico: estrategia de fortalecimiento del capitalismo versus propuesta emancipadora. Con este fin, se llevó a cabo una revisión exhaustiva de la literatura y documental que buscan comprender las dinámicas que caracterizan el desarrollo territorial en Latinoamérica. De este modo, se argumenta que la incorporación del enfoque territorial del desarrollo en América Latina es el producto de las contradicciones de los gobiernos, aunque no estructuralmente romperán con el capitalismo, han dado rienda suelta a las políticas socialmente orientadas.

**Palabras clave:** *Latinoamérica; desarrollo territorial; política social; la lucha contra la pobreza; sociedad civil.*

## **Introdução**

Desde de meados da década de 1990, a abordagem territorial do desenvolvimento tem sido implementada em alguns países latino-americanos (SABOURIN; SAYAGO, 2013). Visa-se substituir o modelo “top down” pelo modelo “bottom up”, através da maior participação da sociedade civil na proposição e avaliação das políticas públicas (CORREA, 2009). Todavia, tal estratégia tem sido demasiadamente tímida no intuito de promover mudanças estruturais que garantam a emancipação das populações subalternas (GÓMEZ, 2006). Isso se dá devido ao fato de que elas não levam em consideração o fato de que o conflito é um fator fundamental para o desenvolvimento (FERNANDES, 2008).

Nesse texto trazemos uma discussão sobre a evolução das políticas de desenvolvimento territorial no América Latina, apontando algumas das suas limitações. Inicialmente, destacamos experiências europeias de incentivo ao empreendedorismo. Essas, oferecem um subsídio para o que vem a se materializar na América Latina enquanto proposta de combate à pobreza através da abordagem territorial do desenvolvimento, como mostramos na sequência. Destacamos a eficácia dessa proposta ao inserir as forças populares na discussão sobre a intervenção do Estado em áreas com elevados índices de pobreza. Contudo, trazemos uma crítica às fragilidades dessa proposta que limitam a ocorrência de mudanças estruturais.

## **Experiências europeias como antecedentes do desenvolvimento territorial na América Latina**

Na América Latina, o desenvolvimento territorial começou a ser implementado em meados da década de 1990, tendo como principal objetivo o combate à pobreza (SUMPSI, 2007). Porém, algumas experiências europeias, com o intuito de fomentar o empreendedorismo em regiões com baixo desempenho social e econômico podem ser tomadas como referência. Destacamos aqui duas delas: os distritos industriais da Terceira Itália e o Programa “Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale” (Ligações entre Ações de Desenvolvimento Econômico Rural - LEADER), que envolve vários países pertencentes à União Europeia.

### *Os distritos industriais da Terceira Itália*

Nas décadas de 1970 e 1980, ao contrário de muitos países ricos que viviam um período de estagnação econômica, a Itália se destacou pelos elevados índices de crescimento econômico apresentados. O desenvolvimento do seu Produto Interno Bruto (PIB) foi o maior dentre os países ricos, fazendo da sua economia a quarta maior da Europa, passando a França e a Inglaterra (OLIVAL FEITOSA, 2009).

O modelo de desenvolvimento econômico adotado na região denominada como Terceira Itália<sup>1</sup> contribuiu de maneira significativa para que esses resultados fossem alcançados. Em cidades como Bolonha, Turim, Milão, Florença, Ancona, Veneza, Modena e Gênova pequenas empresas passaram a prezar pelo aperfeiçoamento contínuo e pelo método flexível de produção (OLIVAL FEITOSA, 2009), criando uma alternativa ao modelo fordista de organização das atividades fabris (COCCO; GALVÃO; SILVA, 1999).

O caráter inovador dessa proposta consistia em propor um modelo de desenvolvimento “bottom up”. Por ele, os próprios grupos de pequenas empresas e outros setores da comunidade local, elaboravam suas estratégias de desenvolvimento, através de laços de solidariedade estabelecidos entre eles.

Sobre esse modelo de desenvolvimento, baseado na pequena produção industrial, que foi adotado na Terceira Itália, Bagnasco (1999) faz as seguintes considerações: i) não houve uma política específica para o desenvolvimento de pequenas empresas por parte do Estado, elas surgiram por iniciativa própria; ii) as pequenas empresas receberam apenas uma pequena parcela das transferências do Estado; iii) em alguns momentos, a política cambial pode ter facilitado o desenvolvimento de pequenas empresas em alguns setores, todavia, isso não é preponderante; iv) os poderes locais, especialmente os regionais incentivaram o desenvolvimento das pequenas empresas, todavia, isso ocorreu quando o crescimento dessas já era uma realidade; v) os incentivos dados pelo Estado foram os mesmos em todo território nacional.

O fato de que algumas regiões se desenvolveram mais do que outras pode ser explicado pelas diversidades sociais e culturais. Isso indica que o principal fator que contribuiu para que esse modelo de

---

<sup>1</sup> A expressão Terceira Itália foi utilizada primeiramente por Bagnasco (1977), que buscava explicar que as dinâmicas econômicas italianas iam além do dualismo entre o norte, detentor de grandes empresas e o sul, onde se desenvolvia a produção agrícola em pequena escala (COCCO; GALVÃO; SILVA, 1999). Essa região se localiza nas partes central e setentrional da Itália, possuindo algumas ramificações no sul (BECATTINI, 1999).

desenvolvimento fosse economicamente exitoso na Terceira Itália foi a sinergia que existia por parte da comunidade local.

Desse modo, existia uma solidariedade entre os grupos de empresários e desses com os demais segmentos da comunidade local. Criou-se uma rede de sujeitos, empresas e instituições que se tornou responsável por gerir as estratégias de desenvolvimento dentro da Terceira Itália. O empreendedorismo era entendido como responsável por gerar o crescimento econômico e com isso, contribuir com a melhoria dos problemas sociais que afligiam parte da população antes dessa proposta de desenvolvimento ser colocada em prática.

Esses grupos de solidariedade eram organizados nos distritos industriais, que eram entre 60 e 100, dependendo do critério adotado para defini-los (BECATTINI, 1999). Os distritos eram formados, principalmente, pela rede de empresas que a eles estavam relacionadas, tendo uma caracterização basicamente econômico-produtiva. Sobre eles, Becattini (1999, p. 49) diz que:

Podemos descrever o distrito industrial como um grande complexo produtivo, onde a coordenação das diferentes fases e o controle da regularidade do seu funcionamento não dependem de regras preestabelecidas e de mecanismos hierárquicos (como é o caso na grande empresa privada ou nas grandes empresas públicas do tipo soviético), mas ao contrário, são submetidos, ao mesmo tempo, ao jogo automático do mercado e a um sistema de sanções sociais aplicados pela comunidade.

Desse modo, o modelo de desenvolvimento dos distritos industriais faz com que o gerenciamento das empresas se dê através de determinações públicas, saindo do espaço privado. Nessa proposta, elas são do interesse coletivo e não apenas individual. Os empresários deixam de ter uma função exclusivamente econômica, assumindo também uma importância política. De acordo com Cocco, Galvão e Silva (COCCO; GALVÃO; SILVA, 1999, p. 23, grifos dos autores):

Nos distritos, o tecido socioterritorial favoreceu a construção de uma rede material e cognitiva capaz de *internalizar* as inovações tecnológicas nos processos locais de aprendizagem produtiva. Este mesmo tecido tornou possível a atenuação da concorrência através de formas originais de cooperação, possibilitando, mais geralmente, a manutenção da união entre economia e sociedade.

Nessas condições, os aspectos cognitivos tinham uma importância tão grande quando os econômicos para que o modelo de desenvolvimento territorial adotado fosse bem-sucedido. Valoriza-se a identidade comum que os pequenos e grandes empresários possuíam para a efetivação das estratégias de fomento econômico, sempre prezando pela solidariedade entre eles. A existência dessa sinergia era tida como de fundamental importância para que o desenvolvimento dos distritos industriais ocorresse.

Portanto, o modelo de desenvolvimento adotado nos distritos industriais italianos é uma importante referência para discutirmos a gênese das políticas de desenvolvimento territorial que têm sido aplicadas na América Latina. O motivo é que, como veremos adiante, vários elementos presentes na experiência italiana também podem ser observados na experiência latino-americana, dentre os quais destacamos como principais: i) a busca pela construção de um imaginário social que faça referência a identidade comum entre

a população que vive nas regiões (distritos, no caso italiano e territórios, no caso latino-americano); ii) as desigualdades regionais não são entendidas como um dos elementos da dominação de classe; iii) busca-se uma solução dentro do próprio capitalismo e; iv) são valorizadas ações que prezam pelo fomento do empreendedorismo, buscando inserir os produtores no mercado capitalista.

### *O Programa LEADER*

Criado no ano de 1991, o LEADER caracteriza-se como uma política de desenvolvimento territorial voltada para áreas rurais europeias que assim como o modelo dos distritos industriais italianos visa fortalecer iniciativas que partam “de baixo para cima”, ou seja, da sociedade civil onde é implantado.

Ele surge como uma estratégia de fomento dos espaços rurais que estavam estagnados por uma série de fatores, como o envelhecimento da população e o êxodo rural. Isso trazia repercussões não só na vida da população do campo, mas também ocasionava problemas nos centros urbanos como uma oferta de alimentos que tendia a ser insuficiente em relação a demanda apresentada e a escassez de algumas matérias-primas requeridas pelas grandes indústrias<sup>2</sup>. Nesse contexto, no âmbito da Comunidade Econômica Europeia (CEE)<sup>3</sup> passaram a ser desenvolvidas ações orientadas pela Política Agrícola Comum (PAC)<sup>4</sup> que tinham por objetivo dinamizar a produção agrícola, contribuindo para que ocorresse uma diminuição nos índices de êxodo rural.

O LEADER foi uma dessas ações, sendo implantado em sua primeira versão entre os anos de 1991 e 1994. Nessa primeira etapa, foram investidos no programa € 417 milhões, beneficiando 217 projetos. Essa etapa funcionou como um projeto-piloto, que foi muito bem avaliado pela UE, o que motivou a sequência do programa. Com isso, foi criada a segunda etapa, de maior abrangência, denominada LEADER II, a qual foi realizada entre 1995 e 1999. Nela, foram divididos em mais de 1.000 projetos recursos que contabilizaram € 1.755 bilhões. Depois dela, veio a terceira etapa, que foi executada entre os anos 2000 e 2006, sendo denominada como LEADER+. Ao contrário das duas etapas que lhe sucederam, no LEADER+ cada país-membro da UE pôde delimitar a área de cobertura espacial do programa, sendo destinados para sua efetivação recursos da ordem de € 2,02 bilhões, os quais contemplaram ações em mais de 1.000 projetos (HESPANHOL, 2007).

---

<sup>2</sup> Apesar de o LEADER ter como um de seus principais objetivos fomentar estratégias de desenvolvimento em áreas deprimidas, é preciso destacar que, ao contrário do que ocorre com as políticas de desenvolvimento territorial latino-americanas, ele se enquadra apenas como uma política complementar quando se trata do desenvolvimento rural europeu. Isso porque, enquanto na Europa as áreas predominantemente rurais estagnadas não passam de 15%, na América Latina elas são maioria.

<sup>3</sup> A CEE foi criada no ano de 1958, contando, inicialmente, com a participação de seis países (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) e tendo por objetivo a constituição de um mercado único entre os países membros (UNIÃO EUROPEIA, 2014). No ano de 1993, ela passou por um processo de mudança, vindo a chamar-se União Europeia (UE), a qual se define como “uma parceria econômica e política com características únicas, constituída por 28 países europeus, que, em conjunto, abarcam uma grande parte do continente europeu” (UNIÃO EUROPEIA, 2014). Atualmente, a UE conta com 28 países membros.

<sup>4</sup> A PAC foi criada no ano de 1962, sempre tendo por objetivo estimular a produção agrícola, através da oferta de subsídios aos agricultores.

É importante salientar, que a continuação do LEADER, desde 2005 tem sido operacionalizada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural (FEADER). Desse modo, o LEADER foi fundamental para que a abordagem territorial do desenvolvimento rural se tornasse predominante na UE (SUMPSI, 2007).

Uma das principais características do LEADER é que seu funcionamento dá através dos Grupos de Ação Local (GAL's), que podem possuir distintas formas políticas, de acordo com o contexto ao qual pertencem, sendo compostos por instituições de abrangência local, provincial ou nacional (OLIVEIRA, 2002). Nos GAL's os vários segmentos sociais que compõem os territórios são organizados para que possam discutir propostas que lhes sejam comuns, método pelo qual seria gerado o desenvolvimento territorial. Esses espaços coletivos teriam por função elaborar projetos que, se aprovados seriam financiados pelos fundos de investimentos destinados ao programa LEADER. Conforme consta em uma publicação do Observatório Europeu LEADER (2000, não paginado), órgão que sintetiza estudos sobre o programa, defende-se que:

A experiência LEADER mostra que a organização dos poderes locais, as modalidades de entre ajuda e de concertação, as relações entre instituições e grupos sociais e a capacidade de gerir conflitos são elementos importantes da competitividade social.

Assim, nessa política existe o objetivo de fazer com que, através dos GAL's seja gerado um espaço de ajuda e concertação que possa contribuir com o desenvolvimento dos territórios que são beneficiados pelos investimentos do LEADER. Os conflitos não são negados, porém, advoga-se que seja possível gerir-los, o que contribuiria para que fosse gerada a competitividade social do território. O entendimento expresso no referido documento é o de que os conflitos ocorrem quando um agente social que pertence ao território se sente lesado sem receber uma recompensa por isso. Nesse sentido, a gestão dos territórios deve se assentar “numa visão estratégica de coesão social e na concertação, nomeadamente entre sectores públicos e privados, entre instituições locais e regionais, entre administrações sectoriais e entre agentes do desenvolvimento local” (LEADER, 2000, não paginado). Para que isso ocorra, deve-se compreender que a gestão territorial tem que estar assentada em três pilares que têm por finalidade garantir a competitividade social, quais sejam:

- permite ultrapassar os conflitos e facilita a aproximação entre agentes, do que resulta uma grande flexibilidade de acção. Laços rígidos e interações ritualizadas cedem o lugar à procura de soluções pragmáticas e à partilha de responsabilidades entre eleitos, administrações regionais e agentes privados e associativos. A gestão permite criar ou renovar formas de mediação entre instituições e populações, de modo que os agentes locais possam formular os seus pedidos e traduzi-los em soluções adaptadas;
- favorece a expressão das capacidades dos agentes em toda a sua diversidade, que é valorizada pela acção concertada;
- permite a criação de vias para a integração de todas as capacidades humanas, saber-fazer e competências presentes num território, nomeadamente os dos grupos em dificuldade.

Nesse sentido, observa-se que o entendimento de gestão social que embasa os GAL's na aplicação do LEADER não leva em consideração a diferenciação de classe. Acredita-se na possibilidade de superar os conflitos entre os grupos sociais que vivem nos territórios através do diálogo e da acção concertada. Esse tipo

de compreensão por mais que pareça permeada de boas intenções, dificilmente pode ser operacionalizada, em razão de os projetos de sociedade das classes sociais serem estruturalmente diferentes. Nessas circunstâncias, em nosso entender a proposta do LEADER é uma tentativa de reformular o capitalismo nas áreas onde é implantado sem mudar sua lógica desigual e contraditória.

### **A incorporação do desenvolvimento territorial na América Latina: o combate à pobreza como objetivo primário**

Assim como as experiências europeias apresentadas anteriormente, na América Latina, as políticas de desenvolvimento territorial também buscam fomentar o empreendedorismo no mercado capitalista, contudo, esse é apenas um objetivo secundário, já que a principal intenção é o combate à pobreza rural, o que se dá através da aplicação de políticas de cunho social. Isso acontece porque, historicamente, essa região foi inserida subalternamente na economia mundial. Desde a chegada dos colonizadores espanhóis e portugueses, um modelo de ocupação do espaço baseado na pregação da fé cristã e no saque aos recursos naturais (prata, ouro e madeiras consideradas nobres, por exemplo) fez com que as populações indígena e camponesa que viviam nessas terras fossem relegadas a um lugar de subalternidade (GALEANO, 1979).

Posteriormente, com o estabelecimento das relações capitalistas de produção, foi fortalecido um modelo de exploração da terra que favoreceu a concentração fundiária. A prova disso pode ser encontrada nos dados divulgados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 2009, os quais indicavam que o Índice Gini, que mede a concentração fundiária dos países latino-americanos estava entre os maiores do mundo. Assim, 5% dos maiores estabelecimentos ocupavam 68% das terras, enquanto 50% de pequenos agricultores ocupavam 2,3% das terras (RATTNER, 2011).

Tais desigualdades, evidentemente, geram alarmantes índices de pobreza. Dados divulgados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) no início de 2014 apontavam que 164 milhões de latino-americanos viviam em condição de pobreza no ano de 2013, o que representa 27% da população da região. Desses, 68 milhões (11%) estavam em condição de pobreza extrema (CEPAL, 2014). Esses números são menores do que os que foram apresentados em 2012, porém, ainda indicam uma situação preocupante, ou seja, a pobreza é um desafio a ser superado para que a América Latina seja considerada mais democrática no que tange à distribuição de riquezas, ao acesso a alimentos de qualidade, etc.

Sendo assim, o combate à pobreza se tornou o eixo central da aplicação do desenvolvimento territorial na América Latina. As políticas de desenvolvimento territorial chegaram ao continente na década de 1990, sob forte impulso de agências multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICCA) a FAO e a CEPAL. Tais ações foram implantadas em países como: Brasil (GÓMEZ, 2006; HESPANHOL, 2010), Costa Rica (MORA-ALFARO; ROMAN-VEGA, 2006), Peru (CLAVERÍAS HUERSE, 2008), Equador (MALDONADO, 2012), Nicarágua (MEJIA, 2013), Bolívia (HENDEL, 2011) e Honduras (JANSEN et al., 2006). Também existem programas de

desenvolvimento territorial que envolvem conjuntos de países como o Proterritórios<sup>5</sup>, na América do Sul; e a Estratégia Centro-americana de Desenvolvimento Territorial Rural (ECADERT)<sup>6</sup>, na América Central. Contudo, deve-se frisar que, ao contrário do que aconteceu na Europa, essas experiências latino-americanas apresentaram pouca conexão entre si (SUMPSI, 2007).

Não faz parte de nosso objetivo descrever como o desenvolvimento territorial tem sido implantado nesses diferentes países. Optamos por destacar as linhas comuns que têm caracterizado essas políticas na América Latina como um todo. Nesse sentido, de acordo com Sabourin e Sayago (2013, p. 15), as experiências de desenvolvimento territorial da América Latina possuem os seguintes pontos comuns:

- São políticas que propõem institucionalizar uma nova escala ou um novo nível de governança supra ou intermunicipal: a do território rural;
- São, paradoxalmente, políticas que emergem em ministérios setoriais (Agricultura, Desenvolvimento Agrário ou Rural) e que são geralmente dirigidas para um segmento específico do setor rural, o da agricultura familiar;
- E, finalmente, os programas de desenvolvimento territorial rural na América Latina estão associados a processos de participação da sociedade civil.

Portanto, os autores consideram que três pontos podem ser tidos como convergentes nas experiências de desenvolvimento territorial latino-americanas: i) o território como escala de gestão e implantação das políticas públicas. Tal fato remete ao processo de descentralização administrativa do Estado-Nação; ii) são voltadas para o campo, tendo o agricultor familiar como sujeito de referência. Por esse motivo, na maioria dos casos, estão centralizadas em um dos ministérios dos estados-nação e; iii) prezam pela participação da sociedade civil, pois estão alicerçadas na concepção de sinergia entre os grupos sociais. Isso faz com que não existam referências à luta de classes.

Contudo, Sotomayor (SOTOMAYOR; SAYAGO; SABOURIN, 2013, p. 103 tradução nossa e grifos nossos), em entrevista concedida a Doris Sayago e Eric Sabourin, assevera que existem diferenças significativas nos programas de desenvolvimento territorial latino-americanos:

Creio que em cada país estes conceitos têm sido aplicados de maneira diferente, pois é claro que cada qual tem seus próprios problemas e sua própria realidade. Todavia, isto implica que existe muita diversidade. No entanto, em todos eles se observam esses ricos traços comuns: **complexidade, des-setorização, participação social e descentralização**. Todavia, creio que esses programas estão em fase de desenvolvimento e que seria útil ver como estão, para proceder a uma sorte de avaliações que tornem possível corrigir aqueles aspectos que não têm funcionado e potencializar aquilo que tem dado resultado.

De tal maneira, as características do desenvolvimento territorial variam de acordo com as realidades observadas nos países. No Equador, por exemplo, algumas das políticas do desenvolvimento territorial

---

<sup>5</sup> Estão relacionados ao Proterritórios os seguintes países sul-americanos: Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Guatemala, México, Panamá e Peru. O objetivo central dessa política é: melhorar a qualidade, a eficiência e o impacto das políticas e o gasto público, por meio de processos de desenvolvimento de capacidades em gestão territorial nas instituições, organizações sociais, atores e agentes públicos (PROTERRITORIOS, 2015).

<sup>6</sup> O ECADERT envolve os seguintes países centro-americanos: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana.

trazem uma concepção de que através do Estado Plurinacional deve ser construído o *Buen Vivir*, que dentre outras coisas, surge como uma alternativa ao modelo de acumulação capitalista (MALDONADO, 2012).

Também chama a atenção na fala de Sotomayor (SOTOMAYOR; SAYAGO; SABOURIN, 2013), a delimitação de pontos comuns às políticas de desenvolvimento territorial da América Latina, sendo eles: a complexidade, a des-setorização, a participação e a descentralização. A complexidade remete à grande abrangência de objetivos que lhes permeiam, contemplando diferentes segmentos sociais. A des-setorização é a busca por avançar para além das políticas econômicas que caracterizam a introdução da Revolução Verde na América Latina. A participação é a tentativa de envolver os diferentes grupos sociais dentro de uma proposta que lhes seja comum. Por fim, a descentralização é o processo que visa diminuir as atribuições dos estados-nação.

Nesse sentido, pela caracterização de Sabourin e Sayago (2013) e de Sotomayor (SOTOMAYOR; SAYAGO; SABOURIN, 2013) fica claro que o desenvolvimento territorial aparece como uma nova proposta de gestão das políticas públicas, tirando o governo dos estados-nação do centro das tomadas de decisão e conferindo esse papel à sociedade civil. Entretanto, não são apontadas expectativas de mudanças estruturais. Isso acontece porque o desenvolvimento territorial visa dar ao capitalismo uma nova roupagem, porém, sem superá-lo.

Uma análise crítica a esse fato é feita por Gómez (2006), que demonstra como o modelo de desenvolvimento territorial latino-americano é influenciado por instituições multilaterais vinculadas ao processo de mundialização do capital. Isso acontece do seguinte modo:

Na escala regional latino-americana, encontramos uma engrenagem multiinstitucional bem lubrificada, para promover um enfoque de desenvolvimento para o meio rural ornamentado com os últimos avanços do marketing social (meio ambiente, gênero, capital social e humano etc.), legitimado pelos fins mais íntegros e louváveis (combate à pobreza, à fome, ao analfabetismo etc.), ancorado no saber prestigioso dos mais reputados “expertos” (GÓMEZ, 2006, p. 333).

O autor destaca como o desenvolvimento territorial é moldado na América Latina através da construção de um significativo território imaterial. São destacados seus efeitos positivos, contudo não é dada ênfase ao fato que ele

[...] continua evitando qualquer mudança estrutural do capitalismo; as ajudas que recebem os países são majoritariamente empréstimos que vão aumentar sua dívida e que, alocados em investimentos em geral pouco rentáveis, como são os projetos de desenvolvimento, afundam ainda mais esses países na dependência; a persistente manutenção dos índices de pobreza e de desigualdade no meio rural não leva as instituições promotoras do desenvolvimento a uma autocrítica radical, ao contrário, serve de alibi para novos enfoques, novas estratégias e novas ações, como o desenvolvimento territorial rural, cada vez mais flexíveis a pequenas mudanças em campos marginais e mais rígidas quanto ao núcleo duro da proposta (GÓMEZ, 2006, p. 333-334).

Como é próprio dos autores pertencentes ao pós-desenvolvimento, Gómez (2006) demonstra-se cético quanto a potencialidade emancipatória das políticas de desenvolvimento territorial latino-americanas.

Para ele, elas funcionam como uma estratégia de legitimação do capitalismo. Como as propostas de desenvolvimento anteriores não resolveram o problema da miséria que assola boa parte da população latino-americana, as políticas de desenvolvimento territorial usam o atendimento a alguns problemas sociais para se corroborar.

Discordamos parcialmente dessa colocação. Assim como Gómez (2006), entendemos que o modo como o desenvolvimento territorial tem sido implementado pela grande maioria dos governos latino-americanos faz com que ele seja uma estratégia consciente de continuidade das políticas capitalistas. Contudo, o autor não faz menção aos grupos contra-hegemônicos que se apropriam de parte dessas políticas para fortalecer relações diferentes das que são geradas pelo capitalismo. Evidentemente, reconhecemos que essas experiências emancipatórias são minoria, porém, não podem ser negadas.

Não abordando necessariamente o desenvolvimento territorial, mas destacando alguns governos latino-americanos como alternativos em relação ao modo de governar neoliberal<sup>7</sup>, o trabalho de Sader (2009) traz outros elementos para esse debate. O autor lembra que na década de 1990, após a queda do Muro de Berlim e com o suposto fim do conflito ideológico entre os Estados Unidos e a União Soviética, irromperam na América Latina uma série de governos com opções neoliberais. Dentre esses podemos citar o de Carlos Menem na Argentina (1989-1994 e 1995-1999), o de Fernando Collor de Mello, no Brasil (1990-1992) e o de Carlos Andrés Pérez, na Venezuela (1989-1993). Para o autor, o balanço da opção por esse modelo de desenvolvimento econômico foi o seguinte:

Na década de 1990, o campo político foi marcado sobretudo pela ofensiva das políticas neoliberais e a resistência dos movimentos sociais. O neoliberalismo conseguiu criar um consenso em torno de suas políticas, contando com forte propaganda internacional, mas jogando também com o fantasma da inflação, o ponto de apoio fundamental da América Latina para a criminalização do Estado e a introdução de duras políticas de ajuste fiscal. Os efeitos imediatos da estabilização monetária – e a ilusão de que essa medida, por si só, elevaria substancialmente a capacidade de consumo da população e promoveria a retomada do desenvolvimento econômico – permitiram a reeleição dos principais presidentes promotores do neoliberalismo: Menem, Fernando Henrique Cardoso e Fujimori – fenômenos que preencheram politicamente a década de 1990 (SADER, 2009, p. 45).

O autor lembra que no começo da década de 1990 a inflação ainda despertava medo na população latino-americana. Porém, alguns governos neoliberais criaram políticas de estabilização monetária e a inflação foi contida. Isso contribuiu para que governos que foram eleitos com promessas enquadradas dentro das premissas neoliberais como o de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), no Brasil; o de Carlos Menem, na Argentina e o de Alberto Fujimori (1990-1994 e 1995-2000), no Peru; fossem

---

<sup>7</sup> De acordo com Negrão (1996) são características do neoliberalismo: i) disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos a arrecadação, eliminando o déficit público; ii) focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; iii) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; iv) liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam as instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; v) taxa de câmbio competitiva; vi) liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos a exportação, visando impulsionar a globalização da economia; vii) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; viii) privatização, com a venda de empresas estatais; ix) desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e x) propriedade intelectual.

reconduzidos a novos mandatos. Contudo, o controle da inflação não significou um aumento da capacidade de consumo da população e a economia dos países latino-americanos permaneceu estagnada. Nessas circunstâncias, é importante destacar que:

As maiores conquistas do neoliberalismo não aconteceram no plano econômico, campo que canalizava suas maiores promessas, mas nos planos social e ideológico. A combinação entre políticas de “flexibilização laboral” – que, na realidade, trata-se de precarização laboral, de expropriação do direito ao contrato formal de trabalho -, desemprego resultante de ajustes fiscais em nível governamental e demissões maciças no setor privado, enfraqueceu profundamente os sindicatos e a capacidade negociadora dos trabalhadores, fragmentou e atomizou a força de trabalho, deslocou os temas do trabalho e das relações de trabalho para o debate público (SADER, 2009, p.51).

O neoliberalismo foi sustentado por uma forte propaganda que tinha por objetivo criar no imaginário social a concepção de que a adoção das medidas de liberalização dos mercados e de mínima atuação do Estado na condução das políticas de desenvolvimento era o melhor caminho a ser adotado pelos governos. Ao mesmo tempo, através da flexibilização das leis trabalhistas, foram adotadas medidas que diminuíram a capacidade de contestação de forças contra-hegemônicas, como alguns sindicatos, por exemplo. Contudo, na década de 2000, sendo dentre outros motivos, um resultado da crise estabelecida na economia mundial em 1998, vários governos apoiados por coalizões populares são eleitos na América Latina. Como exemplos podemos citar: Hugo Chaves (1999-2013), na Venezuela; Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011 até a data em que o texto foi escrito), no Brasil; Evo Morales (2006 até a data em que o texto foi escrito), na Bolívia; e Rafael Corrêa (2007 até a data em que o texto foi escrito), no Equador. Sader (2013, p. 138) entende que esses governos se diferenciam dos governos neoliberais por terem as seguintes características:

a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.

Fatores como uma atuação mais incisiva do Estado na condução das políticas de desenvolvimento, a adoção de políticas de cunho social, a busca pela integração entre os países do Sul, todos característicos desses governos latino-americanos da década de 2000, são entendidos pelo autor como um rompimento com o neoliberalismo. Por isso, eles são caracterizados como pós-neoliberais, sendo importante esclarecer que:

O que chamamos de pós-neoliberalismo é uma categoria descritiva, que designa diferentes graus de negação do modelo, mas não ainda um novo modelo, e, ao mesmo tempo, um conjunto híbrido de forças que compõem as alianças sobre as quais se baseiam os novos projetos (SADER, 2009, p.64).

Nesse trabalho, concordamos com essa definição feita pelo autor. Consideramos que a América Latina tem apresentado experiências de governo que não podem ser enquadradas como neoliberais, pois mesmo sendo influenciadas pelo capital financeiro e mercantil que atua em escala global, também

respondem a muitos dos interesses das populações subalternas, pois foram eleitos através de coalizões populares<sup>8</sup>.

A opção desses governos por valorizar a implementação de políticas de cunho social é um fator fundamental na configuração do desenvolvimento territorial latino-americano. Isso faz com que, além do incentivo ao empreendedorismo, como forma de ascensão à classe média; também o desenvolvimento territorial seja caracterizado pelo combate à pobreza.

## Considerações finais

Para efeito da discussão sobre a implantação do desenvolvimento territorial na América Latina é indispensável ir além da dicotomia: estratégia de fortalecimento do capitalismo x proposta de caráter emancipatório. A consideração do desenvolvimento territorial como parte de estratégias pós-neoliberais em alguns países da América Latina nos possibilita compreender essas políticas como contraditórias. Isso porque podemos interpretá-las como formulações de agências multilaterais, vinculadas ao processo de expansão mundial do capitalismo, mas que fomentam as políticas sociais de governos que se caracterizam por romperem com o neoliberalismo. Evidentemente, avançar nessa leitura é algo que transcende esse trabalho, porém, tal caracterização é importante para que a análise crítica do desenvolvimento territorial latino-americano possa ser realizada.

## Referências

- BAGNASCO, A. **Ter Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano**. Bologna: Muligno, 1977.
- BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Eds.). . **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 33–44.
- BECATTINI, G. Os distritos industriais da Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Eds.). . **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 45–58.
- CEPAL. **Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2013**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.
- CLAVERÍAS HUERSE, R. **Desarrollo Territorial y Nueva Ruralidad en el Perú**. Lima: CIED, 2008.
- COCCO, G.; GALVÃO, A. P.; SILVA, M. C. P. DA. Desenvolvimento Local e espaço público na Terceira Itália: questões sobre a realidade brasileira. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Eds.). . **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 13–32.

---

<sup>8</sup> A relação dos governos do PT, no Brasil, com o agronegócio e com os movimentos de luta pela terra é um exemplo.

- CORREA, V. P. Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a esta Perspectiva. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 3, p. 23–38, 2009.
- FERNANDES, B. M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. M. (Ed.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2008. p. 173–224.
- GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des) construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. [s.l.] Universidade Estadual Paulista - Unesp, 2006.
- HENDEL, V. Las políticas de desarrollo rural en América Latina. Un análisis a la luz de la experiencia boliviana reciente. **Revista IDEAS**, v. 5, n. 1, p. 10–29, 2011.
- HESPANHOL, A. N. **O desenvolvimento rural na França e no Brasil: As experiências LEADER no Centro Oeste da Bretanha e do Programa de Microbacias Hidrográficas no Estado de São Paulo Brasil**. Bruxelas: [s.n.].
- HESPANHOL, R. A. DE M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 5, n. 10, p. 123–147, 2010.
- JANSEN, H. et al. **Políticas de desarrollo rural y uso sostenible de la tierra en las zonas de ladera de Honduras: Un enfoque cuantitativo de los medios de vida**. Washington: International Food Policy Research Institute, 2006.
- LEADER, O. E. **Política agrícola a favor do desenvolvimento rural**. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/euro/r1-2.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2015.
- MALDONADO, A. M. L. **Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador**. Quito: SENPLADES, 2012.
- MEJIA, J. **Importancia del Ordenamiento y Desarrollo Territorial**. Disponível em: <<http://foro-odt.com/?p=94>>. Acesso em: 26 maio. 2015.
- MORA-ALFARO, J.; ROMAN-VEGA, I. **Rural organization, territorial development and sustainability environmental in the Caribbean of Costa Rica: The case of Tortuguero Conservation Area**. Munich: MPRA, 2006.
- NEGRÃO, J. J. DE O. O governo FHC e o neoliberalismo. **Lutas Sociais**, v. 1, n. 1, p. 103–112, 1996.
- OLIVAL FEITOSA, C. **Aglomerções Industriais Como Fator de Desenvolvimento Regional: um estudo de caso no Nordeste brasileiro**. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/521/>>. Acesso em: 26 jun. 2015.
- OLIVEIRA, R. O. DE. Desenvolvimento, política agrícola e política rural: do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, v. 32, n. 12, p. 7–16, 2002.
- PROTERRITORIOS. **Objetivo general**. Disponível em: <[http://www.proterritorios.net/site\\_v14/index.php?page=view&id=por211645#Objetivo\\_general](http://www.proterritorios.net/site_v14/index.php?page=view&id=por211645#Objetivo_general)>. Acesso em: 26 jun. 2015.
- RATTNER, H. A década da América Latina? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 116, p. 74–78, 2011.

- SABOURIN, E.; SAYAGO, D. Dossiê: Políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina. **Sustentabilidade em Debate**, v. 4, n. 2, p. 15–16, 2013.
- SADER, E. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SADER, E. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 135–144.
- SOTOMAYOR, O.; SAYAGO, D.; SABOURIN, E. Debate sobre el enfoque DTR (Desarrollo Territorial Rural) en América Latina. Debate com Octávio Sotomayor, Unidade de Desenvolvimento Rural (CEPAL). **Sustentabilidade em Debate**, v. 4, n. 2, p. 101–112, 2013.
- SUMPSI, J. M. Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea e América Latina. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Eds.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007. p. 63–91.
- UNIÃO EUROPEIA. **Site da União Europeia**. Disponível em: <[http://europa.eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/index_en.htm)>. Acesso em: 26 maio. 2015.